

Dos Sistemas Eleitorais. Efeitos. *Modus operandi*. Vantagens e Desvantagens

*Monica Herman Caggiano*¹
Professora

Palavras-chave: sistemas eleitorais; vantagens e desvantagens das técnicas eleitorais; eleições gerais de 2010 e 2014; eleições; voto; representação política; representação-decisão e representação-semelhança; eleitor-cidadão; eleições democráticas; partido político; inter-relacionamento entre sistema eleitoral, sistemas de governo e sistema de partidos.

Adentrando no século XXI – a era da sofisticação tecnológica, da comunicação pelas nuvens, do ambiente globalizado – o mundo, os homens, ou os mais conscientes deles, voltam a perscrutar o **espinhoso campo das fórmulas eleitorais, em busca do arranjo que melhor venha assegurar a representatividade, em território dotado de segurança e do sentimento de confiabilidade quanto aos detentores do poder político.**

Daí porque significativa parte do bloco da denominada Reforma Política girar em torno de propostas de remodelação das técnicas eleitorais hoje utilizadas para traduzir os votos colhidos nas urnas em assentos parlamentares ou na indignação do candidato vitorioso para os postos de chefia do Executivo.

Fato é que falar em sistema eleitoral, de rigor, implica no exame da equação aritmética. Uma operação utilizada para transformar – como registrado – votos em cadeiras parlamentares ou na indicação da candidatura vencedora no pleito eletivo. Muitas e das mais gamas variadas são as fórmulas idealizadas para este momento finalizador do processo eleitoral, ou seja, para traduzir o resultado das urnas, identificando as forças políticas que irão preordenar os trabalhos nos Parlamentos ou o vencedor na disputa pelo posto mais exponencial do Executivo (presidente, governador, prefeito).

Todas essas receitas, porém, privilegiam um determinado ângulo da representação política. Impõe-se, destarte, a sua adequação ao cenário ao qual se destine o padrão adotado, porquanto este deverá se acomodar e co-habitar com o regime de governo, com o sistema de governo, e com o sistema de partidos que o desenho institucional ostenta.

¹ Professora Associada do Departamento de Direito do Estado, da Universidade de São Paulo. Livre-Docente em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito/USP. Presidente da Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito/USP. Professora Titular de Direito Constitucional e Coordenadora do Curso de Especialização em Direito Empresarial da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Assessora Especial do Governador do Estado de São Paulo (2006). Procuradora Geral do Município de São Paulo (1995-1996). Secretária dos Negócios Jurídicos do Município de São Paulo (1966). Procuradora do Município de São Paulo (1972-1996).

Pois bem, clássicas, neste peculiar escaninho, as equações eleitorais conhecidas no rol das duas principais vertentes: a dos **sistemas majoritários** – que gira em torno da ideia “*the first past the post*”, e a dos proporcionais – a exigir, na distribuição dos assentos parlamentares, proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos por cada partido ou lista (coligação) de candidatos.

No entanto, clássicos também os efeitos e o *modus operandi* de cada um desses sistemas, como se depreende do quadro infra-apresentado que identifica significativo impacto: **(a)** no modelo representativo, **(b)** na produção da decisão política, **(c)** quanto à finalidade perseguida por cada uma dessas fórmulas eleitorais.

Sistemas eleitorais

Efeitos. *Modus operandi*

Sistema Eleitoral	Fórmula da Representação	Fórmula Decisória	Objetivo da Representação
Majoritário	Representação por maioria	A decisão é da maioria, marginalizando-se as minorias	Formação de maiorias estáveis, garantia de governabilidade
Proporcional	Representação proporcional	Vários setores sociais contribuem para a tomada da decisão política	Espelha de melhor forma as perspectivas do eleitorado

Em verdade a problemática a envolver sistemas eleitorais atende, de perto, a questão: **Quem ganha as eleições? E, portanto, quem decide? Quem estará no polo dos *decisions makers*?**

Ora, pelo prisma dos **sistemas majoritários**, alcança-se um determinado estilo de representação, a **representação da maioria**, o que produz como efeito imediato a marginalização das minorias, que são ignoradas, um quadro bipartidário, a formação de gabinetes estáveis e governos robustos, com maior potencial de imunidade diante de crises políticas. Mas a decisão política será produto da maioria governante.

No panorama dos métodos **proporcionais**, contudo, embora venham estes a **assegurar a representação de minorias**, retratando de forma mais fiel as expectativas dos múltiplos setores da sociedade, importam na viabilização de momentos de instabilidade governamental, em razão da pulverização partidária que trazem por efeito colateral. A representação atenderá ao princípio da proporcionalidade, ensejando a multiplicação dos partidos, sistemas pluripartidários e a pulverização dos Parlamentos.

Qual o melhor sistema? Não nos parece haver resposta plausível. Todos – as diversas técnicas que as duas grandes categorias congregam – oferecem vantagens e desvantagens. Estas serão apresentadas no quadro a seguir:

	Vantagens	Desvantagens
Sistema Majoritário	<ul style="list-style-type: none"> • simplicidade das cédulas; • vota-se em pessoas (normalmente representam também um partido) - v. uninominal; • os candidatos representam uma circunscrição, em especial; • favorece as candidaturas independentes; • assegura maiorias e governos fortes; <u>exceção</u>: fortes partidos regionais; • assegura um forte e importante papel à oposição e, portanto, uma alternativa para o Governo e <u>beneficia a alternância</u>; • as coligações são realizadas antes das eleições; • ao eleitorado se oferece um quadro eleitoral claro. 	<ul style="list-style-type: none"> • sub-representação dos partidos pequenos; <u>exceção</u>: robustez eleitoral a nível regional; • um partido pode obter a maioria das cadeiras com uma minoria de votos; exemplo: Inglaterra; • há, portanto, desperdício de grande parte dos votos do corpo eleitoral; • há dificuldades de formação de novos partidos. Estes não conseguem alcançar cadeiras parlamentares; • conduz ao bipartidarismo ou bipolarização, impondo a <u>política de adversários</u>; • quando praticado com um só partido a linha de oposição se processa no âmbito do próprio partido e não entre partidos;
Sistema Proporcional	<ul style="list-style-type: none"> • atribuição de cadeiras, proporcionalmente, ao número de votos obtidos; • reflete com maior fidelidade a realidade social e a diversidade de posturas e opiniões políticas; • a ideia força: todos têm voz na eleição de um governo e se tenta alcançar um <u>consenso social</u>; • produz governos de coligação, que buscam evitar a polarização e se apresentam mais flexíveis, abertos e tolerantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • multiplicidade de partidos; • coligações infinitas, que podem conduzir a crises políticas; • governos instáveis e frágeis; • o poder de um partido sem maioria, impondo acordos para a governabilidade; • influência excessiva de um ou mais pequenos partidos; • complexidade para o eleitor, quadro que se ameniza com listas fechadas.

Os efeitos do sistema eleitoral adotado, destarte, não se limitam ao modelo decisional. Afiguram-se de amplo espectro, produzindo ingerência, como assinalado, nos mais diferentes escaninhos do cenário político. Assim, poderíamos ainda examinar o seu grau de influência sobre o valor do voto, a relação que se estabelece entre o voto e o resultado eleitoral, o nível de interferência dos líderes políticos, a independência do parlamentar e a expectativa de possibilidade de reforma do próprio sistema eleitoral acolhido. O próximo quadro visa ilustrar esses pontos de intercorrência:

Tipos de Sufrágio

Efeitos Políticos

	Sistema Majoritário	Sistema Proporcional
Elemento de incidência		
Valor do voto ⇨	desigual	igual
Relação entre o voto e o resultado eleitoral ⇨	direta e simples	indireta e complexa
Influência dos líderes políticos ⇨	elevada	nível mais baixo
Independência dos parlamentares ⇨	maior	menor
Expectativa de reorientação do sistema eleitoral ⇨	reduzida	mais acentuada

Ademais, não há que ignorar que o **sistema eleitoral tem forte relação com o sistema de governo instalado**. Nesse diapasão, clássica a observação de que os sistemas majoritários oferecem melhores condições de operabilidade ao parlamentarismo que apresenta índices de desempenho mais elevados em climas comandados pelas técnicas majoritárias e ambientes bipartidários, enquanto o sistema presidencial tem possibilidade de adaptação tanto aos modelos majoritários como também aos proporcionais.

Sistemas Eleitorais

Sistemas de Governo

Sistema Majoritário ⇨	Operabilidade melhor para o parlamentarismo
Sistema Proporcional ⇨	Atua com parlamentarismo ou presidencialismo. No sistema parlamentar, opera a pulverização do Parlamento

Tipos de Sufrágio

Quadro Partidário

Sistema Eleitoral	Sistema de partidos
Sistema Majoritário	Bipartidário ou de reduzido número de partidos
Sistema Proporcional	Pluripartidarismo Pulverização do quadro partidário

Exatamente, em razão desses canais de intercomunicação entre os sistemas eleitorais e as demais fórmulas empregadas para a conformação político-jurídica do Estado, é que dificilmente são acolhidas as duas grandes vertentes de técnicas eleitorais na sua pureza. Emergem, assim – principalmente para a constituição dos parlamentos (postos legislativos) – **os modelos mistos, construídos a partir de elementos extraídos de ambas as categorias.** Poder-se-ia abordar, pois, o tema, pela óptica dos modelos preponderantemente majoritários ou os de preponderância proporcional.

Pois bem, neste escaquinho – das receitas mistas – posiciona-se a técnica adotada no Brasil, desde 1932, ou seja, a fórmula do Quociente Eleitoral, acoplada ao Quociente Partidário e partilha das sobras pelo método da Maior Média. Configura uma receita preponderantemente proporcional², à qual foram adicionados elementos de claros reflexos majoritários: os fatores QE e QP e a repartição das cadeiras sobradas, privilegiando os partidos mais robustos, maiores, aqueles que, pelos respectivos QE e QP³, já foram prestigiados com maior número de cadeiras.

Em verdade, a receita em vigor, **nas suas três diferentes operações, está vocacionada ao prestígio da figura do partido político.** E, porque não dizer, **daquelas agremiações partidárias de maior densidade eleitoral,** porquanto na distribuição das sobras são os partidos com maior votação que acabam sendo contemplados com o maior número de cadeiras parlamentares restantes (**as sobras**).

Destarte, o sistema gira em torno da entidade – **partido político.** Retira da disputa as agremiações que não alcançaram o QE (**quociente eleitoral**), independentemente da boa votação que alguns de seus candidatos possam ter obtido. De outra parte, acaba contemplando com cadeiras parlamentares os partidos ou coligações que, no conjunto de candidaturas apresentadas, maior número de votos alcançaram. **E esta operação pode, por vezes, resultar na produção de verdadeiras ficções eleitorais,** a exemplo do caso PRONA⁴ que escandalizou os eleitores em 2002, com a deturpação verificada no grau de representatividade dos eleitos e, nas eleições gerais de 2010, com o caso Tiririca.

Os fenômenos PRONA e Tiririca, este último em 2010, demonstraram **os efeitos perversos para a representação de padrão proporcional aplicado com vinculação total ao quadro partidário.** E isto passou a impor um especial debruçar sobre os mecanismos da representação política preconizados pela Constituição, **reclamando até maior atenção**

² O modelo conhecido como *sistema proporcional* gira em torno da ideia de que o número de votos atribuídos a um partido deve ser proporcional ao número de cadeiras por este obtido, visando – numa perspectiva de assegurar equidade e justiça no campo da disputa eleitoral – conferir a cada uma das agremiações político-partidárias a sua real cota de participação no processo de distribuição das vagas do Legislativo. *Costuma-se atribuir a Thomas Hare*, advogado londrino, o mérito da introdução da ideia da proporcionalidade aplicável à esfera eleitoral. Na verdade, o sistema foi aplicado pela primeira vez na Bélgica, em 1899, com a adoção da proposta do professor de Direito e matemático Victor d'Hondt a subsidiar projeto de lei apresentado pelo Ministro da Justiça, Van den Heuven. V. nosso *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília, DF: Senado Federal, 1987. p. 149 e ss.

³ Código Eleitoral (Lei n. 4737/65), arts. 106, 107, 108 e 109. Ver o mecanismo do sistema do Quociente Eleitoral acoplado à técnica da maior média, para as sobras, no nosso *Sistemas eleitorais x representação política*, op. cit.

⁴ Pois bem, no episódio vivenciado pelo PRONA (**eleições/2002**), o partido conquistou seis cadeiras parlamentares (Câmara Federal) apoiado, apenas e tão só, na votação obtida pelo seu líder, Enéas (1.572.292). Os demais eleitos não detêm o menor nível de representatividade. Obtiveram um número de sufrágios absolutamente irrisório (**Amauri R. Gasques/18.409 votos, Irapuan Teixeira/672 votos, Elimar/483 votos, Ildeu Araújo/382 votos, Vanderlei Assis/275 votos**) e muito inferior à média de votos necessária para se eleger, i.e., de aproximadamente 100.000.

no tocante à necessidade de um novo esforço de reengenharia eleitoral e partidária, conduzindo à retomada dos debates acerca da Reforma Política⁵.

Nesta linha, não há que ignorar que, no bloco das mutações propostas, permanece inerte – porém sempre lembrada e enaltecida – a proposta do voto distrital, que, certamente, iria minimizar as possibilidades de ocorrência dessa espécie de desvio na representação política. Com efeito, a receita mais comentada e de permanente presença na agenda das diferentes Reformas Políticas examinadas pelo Congresso brasileiro, consiste no modelo alemão, conhecido como o do voto distrital misto. Opera pela previsão do provimento de 50% (*poderia ser qualquer outra porcentagem – 25%, 60%, 40%*) das cadeiras parlamentares pelo voto majoritário puro, sufrágio uninominal, votando-se no candidato e sagrando-se vitoriosos aqueles que, de per si, conquistarem o maior número de sufrágios. O restante das vagas seria distribuído pela técnica proporcional, sede em que deve se levar em consideração o número de votos obtidos pela legenda, procedendo-se à partilha dos assentos na conformidade do número de sufrágios conquistados pelo partido.

Frise-se que a fórmula germânica produziria como efeito colateral a redução drástica do número de partidos, reflexo direto e próprio da modelagem majoritária. Todavia, seria oportuno registrar que a modelagem distrital não se encontra imune a manobras que conduzam à deterioração e desvios. De confortável acomodação à técnica do *gerrymandering*⁶ ou à geometria eleitoral, pode levar a favorecimentos, notadamente da força política situacionista que promove o desenho ou o redesenho dos distritos. Foi o que ocorreu na Venezuela, na eleição parlamentar de 26 de setembro de 2010, quando o Presidente, pelo redesenho dos distritos eleitorais, obteve a maioria de modo manifestamente artificial.

Convém lembrar, contudo, que além da conhecida e debatida técnica do “voto distrital” – e esta encontra importantes simpatizantes em cenário político; mas, a cada nova legislatura, ingressa na pauta parlamentar por breves períodos para, a seguir, retornar à penumbra das gavetas do nosso Congresso – oportuno se nos afigura o exame mais detido do método misto, conhecido como voto único transferível, advogado, já ao final do século XIX, por Thomas Hare⁷. É que referido sistema autoriza uma valoração efetiva da vontade política expressa nas urnas pelo eleitor, abrindo, a seu favor, a possibilidade de indicar preferências: a primeira, a segunda, a terceira... Demais disso, viabiliza uma partilha das cadeiras entre os candidatos, mais democrática e com maior

⁵ A perspectiva de Reforma Política – quase que mítica entre nós, porquanto iniciou sua caminhada logo no início da década 90 (século XX) e continuou alimentando os debates políticos, emergindo como proposta promissora após cada pleito eleitoral - foi enterrada em 26 de maio de 2009, rejeitando-se o texto apresentado pelo Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), designado para dar redação fina. O relator do projeto de Reforma foi o Deputado Ronaldo Caiado. Na ocasião foi aventada a hipótese de, por via de emenda constitucional, em 2011, voltarem ao debate proposições de reforma política, incluindo o financiamento público, o voto em lista fechada, o modelo distrital, etc. De fato, em fevereiro de 2011, nova Comissão para a Reforma Política foi constituída. E, por mais uma vez, as propostas foram merecedoras de arquivamento em 25.09.2013. Logo em seguida, todavia, parte das proposições, acrescida de projetos visando ao parcelamento das multas para candidatos e partidos e outros benefícios, a exemplo da exclusão de determinadas despesas da prestação de contas, tentou-se inserir na denominada minirreforma editada por via da Lei n. 12.891, de 11 de dezembro de 2013. O texto, por decisão do TSE, não se aplica às eleições gerais de 2014.

⁶ A técnica conhecida como *Gerrymander* penetra no elenco das medidas deflagradoras de desigualdades eleitorais oriundas de divisões geográficas. Idealizada por Elbridge Gerry, Governador de Massachusetts que, em 1842 dividiu o estado em distritos atendendo ao formato de uma salamandra com o escopo de priorizar os interesses do seu partido. Ver a respeito o nosso *Sistemas eleitorais x representação política*, cit. sup. p. 78.

⁷ O sistema do voto único transferível é aplicado na Irlanda e em Malta.

enfoque para a exigência da representatividade. Nesse contexto, o eleitor deve sufragar um só candidato; o seu voto, no entanto, é transferido para outro candidato de sua preferência, caso aquele que constou como primeira preferência tenha sido eleito ou, ainda, tenha obtido um número muito pequeno de votos, inferior ao exigido, e que não detém condições de se eleger.

A técnica se oferece, talvez, de maior complexidade. Prevê uma primeira operação, por intermédio da qual se define o quociente eleitoral (QE), e uma atividade sucessiva compreendendo operações complementares de mensuração e atribuição das preferências. No entanto, sua aplicação **evitaria a produção de bancadas de ficção**, sem qualquer consistência eleitoral e de questionável representatividade.

De qualquer forma, retomando os registros anteriores, não se deve afastar, entre outras, a relevante inter-relação das técnicas eleitorais com o quadro de partidos fixado e praticado. E, nesse domínio, **surge a proposta do partido regional** autorizando-se a formação de agremiações de densidade eleitoral em esfera regional, embora não atinjam grau de efetiva representatividade nacional. A medida concorreria para inviabilizar esta inflação de siglas partidárias – uma verdadeira anedota, pela artificialidade de sua constituição em termos nacionais – viabilizando a evolução natural e o desenvolvimento do grau de representatividade de cada uma dessas agremiações até alcançar o nível nacional. Aliás, é o tratamento outorgado aos partidos na Alemanha, e convive muito bem com o **voto distrital ou o duplo voto alemão**.

Enfim, de modo sucinto e bastante esquemático, este ensaio buscou oferecer uma **visão dos efeitos dos sistemas eleitorais sobre outros sistemas albergados pelo desenho institucional acolhido pela Constituição**. A sua conformização se afigura essencial para a funcionalidade da engrenagem na sua plenitude e, notadamente, para o atendimento e respeito aos princípios fixados no documento fundamental.

Merece atenção o fato de que tratar de sistemas ou fórmulas eleitorais importa **adentrar o delicado campo do direito de sufrágio**, um direito fundamental quer no seu polo ativo (*jus suffragii* – o direito de votar, participando da escolha dos representantes/governantes), quer no seu polo passivo (o direito de candidatura, também conhecido por *jus honorum*). É fundamental, ademais, por se constituir em indicador da única ação de participação concreta dos integrantes da comunidade social na produção da decisão política. Ora, a democracia – *demos* (povo) + *kratos* (governo) – impõe, para sua concretização, a interferência deste “demos” na fixação das normas e das políticas públicas pelas quais este há que ser governado. Sob esse prisma, portanto, não há como subtrair à sociedade o poder de escolha de seus representantes/governantes e nem a possibilidade de apresentar candidaturas, postulando cargos públicos.

A exigência de participação política, aliás, apresenta-se como um dos essenciais elementos da própria democracia. Consequência imediata a relevância que assume a operação eleitoral, envolvendo as receitas utilizadas para traduzir os votos em postos eletivos, que, assim, passa a ser permeada pelos pilares norteadores das práticas democráticas. Pretender reformular esses sistemas importa, na realidade, a escolha de um modelo de representação política condizente e adequado à democracia.

Os sistemas majoritários conduzirão, invariavelmente, à **representação-decisão**, pautada na ideia do *adversary politics*, que conformam o mandato representativo em termos de ação; a relação que se estabelece entre representante e representados vem expressa por intermédio de um programa governamental que a sociedade espera ver

cumprido. As técnicas proporcionais, de outra parte, ensejam o estabelecimento do modelo **representação-semelhança**, direcionada a garantir a presença do maior número de setores da comunidade social no polo decisional. Consagra, portanto, a participação política de um leque diversificado e mais abrangente de interesses e opiniões que coexistem no âmbito da comunidade social⁸.

Por derradeiro, oportuno advertir para a indisfarçável tendência de retomada da prática da política antagonista (*adversary politics*), dependente do retorno dos sistemas majoritários. Sua reinserção no contexto contemporâneo, timbrado por acentuada *conflictualité* comparece como reflexo direto do clima de ingovernabilidade. Extraindo a ambiguidade das consultas eletivas e de forte favorecimento à alternância efetiva das forças políticas ocupando o centro do Poder, esta receita representativa vem se oferecendo como solução às atuais demandas sociais para o robustecimento das democracias ocidentais.

⁸ Sobre os modelos representação-decisão e representação-semelhança ver CAGGIANO, Monica Herman. *Sistemas eleitorais x representação política*, cit., supra.